ATF 141 I 113 | TF, 01.04.2015, 1C_716/2013*

Faits

Dans le cadre de diverses mesures d’aménagement tendant à rendre accessibles au public les rives du lac de Morat, la commune de Haut-Vully (FR) souhaite créer un chemin pédestre public longeant le lac. Débuté en 1986, ce projet a fait l’objet de plusieurs recours, dont certains portés devant le Tribunal fédéral. Une propriétaire d’un bien-fonds d’environ 2’000 m2 situé en zone riveraine s’oppose à l’inscription d’un droit de passage sur sa parcelle. Ce droit de passage est nécessaire à la réalisation du chemin projeté. S’adressant à la Commission d’expropriation du canton de Fribourg, la commune obtient l’inscription d’une servitude personnelle de passage à pied de 52 m2, contre payement d’une indemnité totale d’environ 150’000 francs (dont 149’500 pour la moins-value subie par la partie restante de la parcelle et 500 francs pour la servitude de passage).

Tant la commune que la propriétaire portent la cause devant le Tribunal cantonal. Celui-ci admet partiellement les recours, réduit l’indemnité à 500 francs en excluant toute indemnité pour la moins-value de la partie restante et oblige la commune – à titre de réparation en nature – à entreprendre plusieurs mesures visant la protection visuelle de la parcelle expropriée.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la propriétaire demande pour l’essentiel au Tribunal fédéral d’annuler la procédure d’expropriation, subsidiairement de lui octroyer une indemnité d’environ 650’000 francs à titre de moins-value de sa parcelle.

Topique est alors la question de l’indemnité d’expropriation pour la moins-value subie par la partie restante de la parcelle expropriée.

Droit

Dans une première partie de son arrêt, le Tribunal fédéral rejette les griefs de constatation arbitraire des faits et d’application arbitraire de la loi sur l’expropriation fribourgeoise.

Dans une deuxième partie consacrée à la fixation de l’indemnité, le Tribunal fédéral rappelle

d'abord qu'en cas d'expropriation une pleine indemnité est due (art. 26 al. 2 Cst.). Dans le canton de Fribourg, c'est l'art. 23 al. 1 LEx/FR qui règle la question (sa teneur correspond en substance à celle du droit fédéral, cf. art. 19 LEx). L'inscription forcée d'une servitude sur un fonds constitue une expropriation partielle (ATF 129 II 420 c. 3.1). L'indemnité à octroyer peut se décomposer en trois postes de dommages distincts :

la valeur vénale du droit exproprié, en l'occurrence celle correspondant à la portion de terrain de la servitude (52 m2) ;
le montant de tout autre inconvénient subi par l'exproprié, tant qu'il résulte de l'expropriation (perte de revenus consécutive à l'exploitation d'une entreprise expropriée, frais de déménagement ou d'architecte chargé de planifier de nouveaux locaux à l'usage de l'exproprié, amortissement des installations devenues sans valeur). En l'espèce, la commune est chargée de prendre les mesures nécessaires pour protéger la parcelle de l'expropriée, de sorte que celui-ci ne subit aucun dommage sur ce point;
la valeur restante du terrain exproprié. En cas de constitution d'une servitude, elle se calcule selon la méthode de la différence, qui consiste à déduire de la valeur vénale du fonds sans servitude celle du fonds grevé de la servitude (ATF 129 II 420 c. 3.1). La différence correspond à la moins-value subie par la parcelle.

Sous ce dernier poste, l'expropriant doit en outre réparer le dommage dû à la perte d'avantages de fait dont la partie restante aurait profité de manière durable sans l'expropriation. La jurisprudence prend notamment en considération la perte d'avantages valorisant ou protégeant l'immeuble touché (perte d'un « écran protecteur » : protection contre les nuisances, garantie d'une vue dégagée, etc.).

Sont réservés les cas où la partie de terrain expropriée est modeste et ne remplit aucune fonction particulière (valorisante ou protectrice). Dans une telle situation, une indemnité est conditionnée aux exigences restrictives d'un dommage imprévisible, spécial et particulièrement grave applicable à l'expropriation des droits de voisinage (ATF 136 II 263 c. 7).

La recourant prétend que la servitude litigieuse privera sa villa des éléments essentiels, de

sorte que sa valeur d’exception subira une moins-value de 28%. À l’inverse, la commune fait valoir que grâce aux mesures qu’elle prendra afin de protéger la parcelle expropriée, le recourant ne subira aucune nuisance excessive de par le passage du chemin pédestre. Ainsi, à ses dires, ce n’est que le montant de la servitude qui doit être indemnisée.

Le Tribunal fédéral constate qu’au moment de la séance de conciliation dans le cadre de la procédure d’expropriation, la parcelle était grevée d’un « chemin de servitude selon plan » en faveur de la collectivité (fait notoire), et ce depuis 1986. Cela dit, il relève que la situation privilégiée de la propriété n’était que provisoire dès lors que la servitude était déjà inscrite au registre foncier au moment de son acquisition par la propriétaire expropriée. Dans ces circonstances, celle-ci ne peut donc pas se prévaloir de la perte d’un avantage valorisant (« écran protecteur ») et la partie restante de sa parcelle ne subit aucune moins-value de ce fait.

La décision du Tribunal cantonal, dans laquelle il avait appliqué la jurisprudence régissant l’expropriation des droits de voisinage en refusant d’octroyer toute indemnité pour moins-value de la partie restante, est confirmée par substitution de motifs.

Note

L’arrêt était très attendu par les nombreuses communes souhaitant réaliser des chemins pédestres longeant les lacs. Néanmoins, l’existence de cette servitude « historique » ne crée concrètement pas une nouvelle jurisprudence sur laquelle d’autres communes (à l’exclusion de celles bénéficiant déjà d’une telle servitude) pourraient s’appuyer afin d’échapper à l’indemnisation de la moins-value pour la partie restante d’une parcelle partiellement expropriée. Par ailleurs, il convient de noter que l’existence de cette servitude n’avait joué aucun rôle pendant toute la procédure. En effet, l’expropriée avait communiqué au Tribunal cantonal que la servitude avait été radiée du registre foncier. Toutefois, le Tribunal fédéral retient que le moment déterminant pour la prise en compte de la situation juridique de la parcelle est celui de la séance de conciliation, alors que la servitude était encore inscrite. Sa radiation n’a donc aucune influence sur le sort de la cause.

Lors de la séance de délibération publique, les deux juges minoritaires suggéraient de

renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour qu’il complète l’instruction de l’affaire quant à la validité de cette servitude « historique ». L’opinion majoritaire a toutefois estimé que rien ne permettait de douter de son bien-fondé et qu’il s’agissait également de mettre fin à une procédure qui durait depuis près de 30 ans.

Proposition de citation : SIMONE SCH RCH, L’indemnité pour moins-value d’une parcelle partiellement expropriée, in: https://lawinside.ch/43/